

A MINŐSÉGÜGY ÉS AZ AKKREDITÁCIÓ

AFELSŐOKTATÁS „GENETIKUSAN” MINŐSÉGE LVŰ rendszer. A genetikus szó azt szimbolizálja, hogy az egyetem – a majd ezer évvel ezelőtti kezdettől nagyon hosszú ideig – a minőség: a kiváló professzorok és az ugyan-csak kiváló hallgatók universitasa volt. Elsősorban a minőség – és az ebből következő kiemelkedő teljesítmény – tartotta fenn és meg viharos századokon át az egyetemeket. Olyannyira, hogy Gulyás Balázs (Karolinska Institute, Stockholm) díszdoktorrá avatásakor 2012 novemberében a Debreceni Egyetemen így fogalmazhatott: „Megdöbbenő, de tény, a világ 100 olyan intézménye közül, amelyek legrégebb óta, alapításuktól kezdve struktúrájukban, funkciójukban, célkitűzéseikben nem tértek el attól és több száz vagy egyes esetekben több mint ezer éve ugyanazt folytatják, amit elkezdtek, 85 egyetem van. ... Tehát a világ legstabilabb intézményei az universitasok, ezt senki nem vonhatja kétségbe.”

I. Az akkreditáció és a minőségügy gyökerei és felfogásai a felsőoktatásban

Ez a közel ideális helyzet akkor kezdett megváltozni, akkor jelentek meg rossz „mutánsai”, amikor – elsősorban az Egyesült Államokban, a korlátlan lehetőségek hazájában – felbukkantak a meghatározóan profitorientált felsőoktatási intézmények (mai szóhasználat *diploma mill*-ek), ahol a minőséget egyre hátrébb szorította a felsőoktatás, a diploma iránt jelentkező mennyiségi igény kielégítése és a profit-szerzés. Az USA kiváló egyetemei hamar felismerték, hogy a szabad versenyben védeni kell, sőt fel kell mutatni a dokumentált minőséget, és – itt most nem részletezendő szerveződésekkel és fejlesztésekkel – létrehozták a minőséghitelesítés, az akkreditáció máig eredményesen működő rendszerét.

Amikor a sokkal hosszabb hagyományokkal bíró európai minőségi felsőoktatásban is megjelent az államtól társadalmilag kikövetelt tömegoktatás, kisebb-nagyobb fáziskéséssel megjelent a minőség biztosításának és hitelesítésének igénye is, s ennek eszközeként az akkreditáció. Bár a felsőoktatás itt is rendszerint kezdeményező szerepet játszott ebben, az állam, a kormányzatok szerepe kezdettől fogva minden tekintetben nagyobb volt, mint az USA-ban.

Jól tükröződik ez a különbség a két akkreditációs rendszer összehasonlításában. Az amerikai rendszer bázisa egy, az államtól független, de általa elismert professzionális szakértői hálózat – a *Council for Higher Education Accreditation* (CHEA) ernyője alatt. Az állam(ok) ezt oly mértékben elismeri(k), hogy csak a CHEA rendszerében akkreditált intézmények és hallgatóik kaphatnak szövetségi anyagi támogatást. Ez az elismerés kisugárzik és meghatározóan érvényesül a társadalom-

ban (a jelentkezésektől az adományokig), a munkaerőpiacon (a jövedelmekben és a karrierekben) is: nagy előnyt jelent, ha van, viszont e nélkül az intézmények és a végzettjeik nagy hátrányban vannak.

A soknemzetiségű Európában a felsőoktatás döntő hányadát az államok tartják fent.¹ Minden bizonnyal ezért érzik úgy, hogy az akkreditációban (is) fontos, nem ritkán meghatározó szerepet kell játszaniuk: kevés olyan akkreditációs szervezet van, amelyik amerikai értelemben független lenne az államtól. Ez nem zárja ki, hogy a szervezetek szakmai autonómiával működjenek, de a személyi, anyagi, döntéshozatali függőség, vagy legalábbis befolyásoltság, a megfelelési hajlam teljes mértékben nem eliminálható. A valódi függetlenség az egyik legkritikusabb pontja az ENQA² tagság kritériumainak. Az ENQA az európai minőségügyi szervezetek önkéntesen szerveződött független szövetségeként jött létre és működik (alapszabály, felvételi kritériumok, szavazati jogú tagság, közgyűlés, demokratikus döntések, titkos elnökség és elnök választás, tagdíj stb.). Valószínű, hogy az említett etatista szemlélet ezt a függetlenséget nehezen viselte, ezért az ENQA mellé, vagy talán kissé rá, a miniszterek létrehozták az EQAR-t,³ ahol az ügynökségek nem aktív tagok, csak listázott egységek, nem választanak semmit és nem szavaznak semmiről, csak magas listaárát fizetnek, miközben a be-, illetve felkerülési kritériumok mindkét esetben lényegében ugyanazok: az E4⁴ által kidolgozott és az EFT⁵ miniszterei által 2005-ben Bergenben elfogadott ESG⁶ sztenderdjei. Az ENQA továbbra is tartja szakmai tekintélyét és primátusát az európai felsőoktatás minőségügyében.

A két mentalitás különbözősége ahhoz is vezet, hogy az óceánon túl az intézmények érdeke és törekvése az akkreditáció elérése, fenntartása, annak minden pozitív következményével, míg ezen az oldalon az akkreditáció valamilyen formában többnyire törvényi kötelezettség, s mint ilyen – a pozitív példák mellett – mérsékeltébb intézményi ambíciót és halványabb társadalmi respektust eredményez.

Az eddigiekben az *akkreditáció* volt a kulcsszó, de ez erős korrelációban van a *minőségbiztosítás* (*quality assurance*) egész kérdéskörével és azzal is, hogy hagyományosan milyen eltérő szerepe van a piaci, azaz a versenyszemléletnek, illetve a minisz-

1 Kozma Tamás & Rébay Magdolna (eds) (2005) *Felsőoktatási akkreditáció Európában*. Bp., FKI, Új Mandátum Kiadó.

2 ENQA: European Association for Quality Assurance in Higher Education.

3 EQAR: European Quality Assurance Register for Higher Education. Az EQAR tagjai – az alapító E4 szervezet és a társadalmi partnerek mellett – legnagyobb számban az egyes nemzeti kormányok. A szervezet és működés részleteit lásd a honlapon. Tény, de legalább annyira üzenetértékű (főleg Európának), hogy a magyar kormány (az illetékes minisztérium) évekig tagja volt az EQAR-nak, de a 2010-es kormányváltás után nem tartotta fenn tagságát – mutatják az EAQR évkönyvei. A MAB sosem kérte – előnyökkel nem járó és nem olcsó – listázását a Register-ben.

4 EUA: European University Association; ESIB, ma ESU: European Students' Union; EURASHE: European Association of Higher Education Institutions.

5 Európai Felsőoktatási Térség.

6 ESG: *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*.

tériumi befolyásnak a két kontinens felsőoktatásában,⁷ beleértve egyrészt az intézményi rangsorok, másrészt az üzleti célú (*for-profit*) szegmens nagyságát és szerepét.

II. Az akkreditáció és a minőségügy kezdetei és beágyazódása a magyar felsőoktatásban

A rendszerváltás előtt idehaza a felsőoktatás jószíve nem is tudott az akkreditációról, de ettől függetlenül a minőséget a felsőoktatási szakmai elit – minden hátráltató körülmény ellenére – a humboldti egyetemfelfogás értelmében a színvonalas kutatás és oktatás egységeként értelmezte. Róna-Tas András írása a MAB 20 éves jubileumi kötetében⁸ minden fontosat elmond a kezdetekről (is). Az akkori kis felsőoktatási intézmények az állami gyámságból kiszabadulva hirtelen autonómiához jutottak. Ennek veszélyei is voltak, ezért a felsőoktatás elitje elsősorban a visszakapott egyetemi doktori fokozat minősége érdekében (is) kezdeményezett – ennek fontos elemeként – az akkreditációs rendszer létrehozásával. Ez elsősorban felsőoktatás-politikai jelentőséggel bírt, de az is fontos volt, hogy a megindokolt minőségfejlesztés támogatására az akkori pénzügyminiszter – érdemi tárgyalások és javaslatok alapján – többletforrásokat biztosított.

Már a kezdeti időszakban elég világosan kialakult a magyar felsőoktatás minőségügyének három főszereplővel működő rendszere:

- Az állam (törvényhozás, kormányzat, minisztérium – a jogrend szerinti feladatmegosztással) feladata az ágazati minőségpolitika meghatározása, a jogszabályi és anyagi háttér biztosítása.
- A minőség biztosításának elsődleges letéteményesei és felelősei a *felsőoktatási intézmények*, melyek ennek érdekében (belső) minőségbiztosítási rendszert működtetnek.
- A minőség (külső) értékelését és hitelesítését (az akkreditációt) egy független országos szakmai szervezet, az *Akkreditációs Bizottság* végzi.

Értelemszerű volt, hogy ez a három szereplő a felsőoktatás minősége érdekében lényegében azonos, árnyaltabban szólva harmonizált felfogásban lássa el feladatát úgy, hogy tevékenységük függetlensége a koordinált rendszeren belül biztosítva legyen.⁹

A kooperációk kezdetben jól alakultak, idővel gyengültek, végül az elszegényített, de még független MAB a kormányzati célkeresztbe került. Pedig ezek összhangja nélkül nincs és nem is lesz jó eredmény. Még akkor sem, ha minőségügyi „célprojektek” kedvezményezettjei százmilliókat kaptak úgy, hogy azokban a felsőoktatás és a MAB nem vehetett, és érdemben nem is vett részt.

⁷ “CHEA wishes to prevent European-style ministry-based administration of higher education accreditation in the U.S.” ([részletes forrás ott](#): ref. 16.).

⁸ MAB.

⁹ Bazsa György & Szántó Tibor (2008) Felsőoktatási akkreditáció Magyarországon – tegnap, ma, holnap. *Educatio*, No. 1. pp. 38–50.

III. A – részleges – dinamikus stabilitás évei felsőoktatásunk minőségügyében

A kissé ellentmondásosnak tűnő, de inkább dialektikus szóösszetétel azt kívánja kifejezni, hogy a felsőoktatás minőségügyében, benne a MAB működésében közel két évtizeden át megvolt az az elvi, szakmai és etikai stabilitás, ami egy ilyen rendszer eredményességéhez szükséges, ugyanakkor dinamikusan tudott reagálni a külső – hazai és nemzetközi – változásokra, a gyakori jogszabály módosításokra és a belső fejlődés igényeire.

Az *ágazati minőségpolitikát* 1993 óta a törvény és jogszabályok határozták meg egészen az új nemzeti felsőoktatási törvény (Nftv) hatályba lépéséig. Ez ugyan szűkszavú artikulációt jelentett, de a rendszer három főszereplője számára lényegében világos volt mindegyik funkciója, feladata, hatásköre és viszonyuk. Ez könnyen összhangba hozható volt az ESG elveivel és rendszerével (lásd később). Ezt demonstrálta a MAB teljes jogú ENQA tagságának megerősítése 2008-ban. Az ágazati minőségpolitika 2011 decemberében lényegében megszűnt: ez a fejezet kimaradt az új, sterilen nemzeti felsőoktatási törvényből. Nem kerültek bele olyan szavak, mint *akkreditáció, minőségbiztosítás a felsőoktatásban, Bologna-folyamat, ESG, ENQA*.

Jellemző – a romló tendenciát jól mutató – tükre a hazai ágazati minőségpolitikának a MAB költségvetési támogatása. Az 1. táblázat forint és százalék értékei jól mutatják a Mérleg-ciklus tendenciáit: e tekintetben messze nem beszélhetünk stabilitásról. Sőt! Éppen ezek a drasztikus forrásmegvonások (késéssel érkező támogatások vagy gyakori év végi elvonások) okozzák az alcímbe *részleges* jelzöt.¹⁰ A csökkenés mértéke meredekebb, mint a felsőoktatás egésze támogatásának közismert, ugyancsak drasztikus csökkenése.

1. táblázat: A MAB gazdálkodása számokban (millió Ft, ill. %)

	2009	2010	2011	2012	2013*
Központi költségvetési támogatás	245,5	180,0	126,9	61,9	155
Változás előző évhez képest (%)	+17	-27	-30	-51	+150
Változás 2009-hez képest (%)		-26	-48	-75	-63
Saját bevétel	61,0	41,1	32,3	52,9	85,0
Rendkívüli bevétel	-	-	17,2	-	-
Összes bevétel	306,5	221,1	176,4	114,6	240,0
Változás előző évhez képest (%)	-6	-28	-20	-35	109
Változás 2009-hez képest (%)		-28	-42	-63	-22
Összes kiadás	269,9	217,0	215,3	182,6	216,6
Eredmény (hiány)	36,6	4,1	-38,9	-67,8	+23,4

* Előzetes adat.

¹⁰ A MAB-ra vonatkozó adatok mindvégig a www.mab.hu honlapról származnak. A 2013-as adatok soron kívüli közléséért külön köszönet a MAB titkárság munkatársainak.

A felsőoktatási intézményeket a korábbi törvények *belső minőségbiztosítási rendszer működtetésére* kötelezték. Ennek formailag könnyen eleget tudtak tenni és többnyire tettek is, mert ilyen (szabályzat megalkotása, szervezet létrehozása, működési rend megtervezése, s mindezek megjelenítése a honlapon) viszonylag gyorsan megtehető. Ezek aktivizálása, egy hatékony rendszer feltételeinek biztosítása és működtetése – erős tradíciók híján – jelentős mértékben a mindenkori intézményvezetésen múlik: hisz-e abban vagy nem, hogy a modern felsőoktatásban szükség van olyan tevékenységekre, melyek korábban alig voltak (menedzsment, *public relations*, minőségügy, innováció, naprakész honlap stb.), de mára elengedhetetlenné váltak. És főleg tesz-e érte?

Kell tehát a hit: a jól szervezett minőségügy jobb minőséget, a jobb minőség sok tekintetben jobb intézményi pozíciót (jelentkezések, forrásszerzések, kapcsolatok, fejlesztések) és jobb teljesítményt eredményez. Ez a felfogás a minőségbiztosítás alapja, de még messze nem maga a hatékony, a mindennapokat mindenkinél – szinte tudat alatt – átható minőségkultúra.

Ilyen helyzetben természetesnek tekinthető, hogy a legtöbb intézményben a minőségügy akkor kap figyelmet és kerül a középpontba, amikor az az intézmény akkreditációjára vagy párhuzamos szakakkreditációra kerül sor (nyolc vagy újabban ötvenként). Szinte minden intézményünk minden alkalommal felelősen és körültekintően készítette el az akkreditációhoz szükséges *önértékelési jelentést*, paradox módon szinte komolyabban vette ezt, mint a várható (mindig annak remélt) pozitív akkreditációs határozatot. Ekkor végeztek átgondolt adatgyűjtést és -rendezést, mélyebb helyzetelemzést, állítottak össze CSWOT analízist és fogalmaztak meg önmaguk számára feladatokat. Bár ezt intézményeink az akkreditáció keretében megteszik, de az önmaguk által, majd a MAB határozatában megfogalmazott feladatok (*action plan*), azok végrehajtása és ellenőrzése (*follow up*) ma még nem része a legtöbb intézmény gyakorlatának. Ismételve: még nem alakult ki nálunk hatékony intézményi minőségkultúra: a mennyiség (nagyság-bűvölet és bevétel-kényszer) még rendszerint fontosabb a minőségénél. Sok helyen erős a kritikátlan belterjesség, ami pl. a habilitáció minőségének bukását eredményezte pár év alatt. Oda kellene eljutnunk, hogy a külső minőségbiztosítás (MAB) csak az intézményi belső minőségbiztosítási rendszer eredményességét értékelje, mert az intézmények maguk megteszik azt belül kellő minőség igényvel, amire most még kívülről van szükség.¹¹

A *Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság* (néhányszor módosult néven) pár év alatt – a versenyzés szándéka nélkül, nem kismértékben kiváló titkárságának köszönhetően – a felsőoktatási szféra ún. köztes (más néven puffer) szervezetei-

¹¹ Az MRK 22 bizottsága között még a mai helyzetben sincs a felsőoktatás minőségügyével foglalkozó testület!

nek¹² „leg”-je lett: stabilitás, szervezettség, átláthatóság, dokumentáltság (évkönyvek 1995, értesítők 1997 óta; informatív, gazdag tartalmú friss honlap), személyes megjelenés,¹³ nemzetközi elismertség tekintetében. Folyamatos feladatai a tanulmány végén a 3. táblázatban olvashatók – az elvégzett munka imponáló adataival együtt. Az ODT és a MAB közös www.doktori.hu adatbázisa a maga nemében a magyar felsőoktatás egyetlen teljes körű, teljesítményt és annak értékelését együttesen bemutató nyilvános adatbázisa.

A MAB tevékenysége és helyzete – bár jól definiált hazai és nemzetközi alapon állt – természetesen sem belülről, sem kívülről nézve nem volt problémamentes. Ezt maga a MAB önkritikusan, a felsőoktatási szféra egyes szereplői gyakran erősen kritikusan, még a sajtóban is megfogalmazták.

A hazai jogi alapok drasztikus változására rövidesen visszatérünk (IV. rész). A nemzetközi alapot az ESG jelentette 2005 óta. Ennek három fejezete az intézmények belső, az intézmények külső minőségbiztosításának és a külső minőséghitelesítést végző szervezetek tevékenységének sztenderdjeit és irányelveit fogalmazza meg (lásd később). Bár ezek tiszta és logikus elemek, de a minőség nem mérhető kizárólag egyszerű mérőszámokkal, annak megítélésében mindig sok szakmai sajátosság és több-kevesebb szubjektív elem is van. Az előbbi az óhatatlanul megjelenő összehasonlításokat teszi nehezzé (pl. történelem egyetemi tanár *vs.* sebész professzor), az utóbbi bármikor vita tárgyát képezheti – megközelítés, értékrend vagy érdekek különbözősége alapján.

A MAB-ot ért kritikák legtöbbje éppen az – elsősorban intézményi – (ellen)érdek túlzott érvényesülését kifogásolta. Ezek hatását ilyen értékelési rendszerekben sehol nem lehet kizárni, de megfelelő értékelési eljárásokkal erősen vissza lehet szorítani. A MAB-hoz érkező, a www.mab.hu honlapon közzétett szempontrendszer alapján készített beadványokat ugyanezen szempontok alapján két független, anonim bíráló értékeli (*peer review*). Ezekre alapozva tesznek a szakbizottságok javaslatot a plénumnak támogatásra vagy nem támogatásra. A nem-támogató plénum határozat után lehetett a személyileg teljesen független Felülvizsgálati Bizottsághoz fordulni – a miniszteren, illetve az Oktatási Hivatalon (OH) keresztül –, amelyik a benyújtó érveit, és rendszerint egy újabb független szakértő véleményét is mérlegelve határoz. S ezt még követi a miniszter felülbírálati jogköre. Ez utóbbi annyiban rendszeridegen, és elég egyoldalú gyakorlata miatt így erősen vitatható elem (hosszú évek során a sok száz eset között nem volt olyan, hogy a MAB támogatást miniszteri/OH *nem* követte volna, csak MAB *nem*-ekből lett gyakran miniszteri/

12 Jogszabályokban szereplő köztisztviselő szervezetek: Magyar Rektori Konferencia (MRK), Országos Doktori Tanács (ODT), Felsőoktatási (Tudományos) Tervezési Tanács (FTT), Nemzeti Bologna Bizottság (NBB), Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája (HÖÖK), Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSZ).

13 Lásd a különböző fórumokon tartott MAB előadásokat.

OH igen),¹⁴ mert a döntésekben nem a minőség volt a meghatározó szempont. Pedig megindokolt döntések nyilvánossága, de legalább visszajelzés a MAB felé, elősegíthetnék a magyar felsőoktatás minőségügyének egységes felfogású gyakorlatát. Az egyes (nyilván nemleges) MAB döntések kritikájában is többnyire az érintettség vagy érdekeltség a meghatározó tényező, de kétségtelen, hogy olykor a bírálatok szak- és tárgyszerűsége, objektivitása is joggal kifogásolható.¹⁵

Kritizálták olykor a kért adatok sokaságát, az előkészítéssel járó sok munkát. Ennek van alapja, de ilyen helyzetben maguk a benyújtók is mindent meg akarnak mutatni a siker érdekében. A MAB azzal segített ezen, hogy a ciklus elejére kiépítette és működteti az elektronikus beadványokra és kapcsolattartásra alapuló **titkársági információs rendszerét**.

A MAB értékelési gyakorlatának mind ez ideig nem megoldott kérdése (s ebben az ESG és annak készülő új változata sem segít) a *bemeneti–folyamat–kimeneti* kritériumok és teljesítmények értékelésének aránya. A MAB-on belül korábban és ebben a ciklusban is egyetértés volt abban, hogy a kimenet szerepét (a *learning outcomes*-tól a munkaerő-piaci visszajelzésekig) növelni kell, de ezt csak mérsékelten, pl. a párhuzamos szakakkreditációk során sikerült – részben – megvalósítani.

Elvi jellege van azoknak a kritikáknak, hogy a MAB – hatásköri túllépésként – felsőoktatás-politikát alakít és/vagy kvázi jogszabályt alkot. Lehet ezt mondani, mert ha nem is ilyen direkt szándékkal, de pl. a kritériumok megfogalmazásában ez olykor óhatatlan következményként megjelenik. Amikor a MAB pl. személyi feltételeket szab szakindításoknál, doktori iskoláknál,¹⁶ jogszabályban nem szereplő szakfelelőst kér az egyes szakokhoz, tanári zárószigorlatot tart szükségesnek az eklektikus egyéni hallgatói kredithalmazok szintéziseként, ezek akár annak is tekinthetők, de a konkrét, pontos kritériumokat a szféra nyomatékosan igényelte. Elmondható pl., hogy rendszerszintű probléma lett abból, hogy a szaklétesítések (40 százalékos eltérés az eddigi szakoktól) és indítások terén a MAB nem tudott kellő határozottsággal felülemelkedni saját kritériumrendszerén akkor sem, amikor már látszott, hogy ezek meghaladtak egy józan mértéket. Nem áll(t) ebben feladata magaslatán a minisztérium/OH sem, sőt, csak utólag fogalmaz(ott) meg – szinte kívülről – kritikákat, pedig a döntés joga mindig ott volt.¹⁷

Mindezekkel együtt az akkreditáció címen folytatott külső minőségértékelő és -hitelesítő tevékenység (végezze a MAB vagy egyes szakmákban olykor más nem-

14 Az utóbbi években pl. 110 olyan egyetemi tanár van, akiknek pályázatát sem a MAB plénum, sem a Felülvizsgálati Bizottság nem támogatta, de a köztársasági elnök miniszteri előterjesztésre kinevezett.

15 Az FvB elnök véleménye.

16 A MAB fogalmazta meg először azt az – akkor sokak által vitatott – kritériumot, hogy egy doktori iskola törzstagjai között legalább négy egyetemi tanár legyen. 2012-ben ezt már kormányrendelet kodifikálta.

17 Pl. 2005-ben 82 MAB által nem támogatott szakindításból 42 esetben a miniszter kiadta az engedélyt. 2013-ban bő kétszáz felsőoktatási szakképzés indításának kb. felét a MAB nem támogatta, az OH viszont ezeket – a MAB-ot egyenes leminősítő indoklással: a MAB szakvéleményében téves a jogértelmezés – engedélyezte.

zetközi ügynökség) meghatározó és pozitív szerepet játszott és még sokáig játszik a magyar felsőoktatásban. Egy (hallgatói létszámtól az infrastruktúrán át a finanszírozásig) mennyiségvezérelt intézményrendszerben elengedhetetlen egy objektív, kritérium- és teljesítményalapon tevékenykedő, minőségközpontú szereplő, amelyik egységes minőségi szemléletet és feltételeket fogalmaz meg, önértékelésre kész, értékeli és hitelesíti. Nélküle döntően az expanzív szemlélet és gyakorlat dominálna. Ezt ismerte fel és elő je előre a magyar állam, amikor 1993-ban törvénnyel létrehozta a MAB-ot, majd amikor képviselője 2005-ben támogatta az ESG-t.

IV. Korszakváltás a magyar felsőoktatás minőségügyében

A Mérleg-ciklus hagyományosan kormányzati ciklust jelent és egy kormányváltás rendszerint sok tekintetben hoz – nem ritkán jelentős – változásokat. Ez történt felsőoktatásunk minőségügyében is. Az a sajátos helyzet állt elő ebben a Mérleg-ciklusban, hogy egyrészt korszakváltásról beszélhetünk, ugyanakkor – ennek ellenére – a MAB működésében szakmai folytonosságot kíván érvényesíteni, fogalmazunk így: egy közel két évtized alatt stabilizálódott *minőség-ethosz* szellemében. Ezt a miniszter által 2012-ben jóváhagyott *Szervezeti és működési szabályzat* kodifikálta, s ezzel – pozitív értelemben – részben áthidalja a korábbi előkészítetlen etatista paradigmaváltásból adódó töréseket. (De ez nem elégséges, lásd később a MAB ENQA tagságának ügyét.)

A változás (elő)történetét a MAB ciklusbeli évkönyvei részleteiben is tartalmazák. Az új felsőoktatási törvény 2010-ben megjelent – utána még sok alkalommal módosult – tervezete világosan jelezte ezt a korszakváltást: a tervzetből kimaradt a minőségügy korábbi fejezete, három szereplőjéből csak a függetlenségétől megfosztott és alárendelt szerepre korlátozott MAB maradt. Mint kiderült, a ciklust kezdő MAB testületek 3 éves mandátumából a törvény 11 hónapot elvont úgy, hogy a törvényből mindössze ez az elvonás lépett érvénybe (2012. március 1-jén), szinte minden más csak félévvel később. (Meglehet azért, mert még függetlenként kapták és teljesítették megbízásukat?)

A MAB egységesen emelte fel szavát felsőoktatásunk minőségügye (és nem saját maga) érdekében. A MAB 17 (!) ilyen lépése közül (amire egyetlen válasz sem érkezett a minisztériumból) itt csak egy plénum-határozatból idézünk, előtte néhány sort a MAB Nemzetközi Tanácsadó Testületének (NTT/IAB) állásfoglalásából, majd az ENQA elnökének leveléből – jelezve, hogy itt milyen széles és tekintélyes kör látta egyformán kritikusnak a helyzetet.

Részlet a MAB Nemzetközi Tanácsadó Testülete (IAB) állásfoglalásából (2011. szeptember 30.)

“Loss of Independence of the HAC Threatens International Recognition of Hungarian Degrees

The International Advisory Board of the HAC noted that the transparency, credibility and independence of the HAC have in the past been seen internationally to guarantee the quality of Hungarian college and university degrees. In accomplishing this, the HAC has established itself as a lead organization which encouraged and inspired similar quality assurance processes in other countries. The Board expressed its concern that these principles, and indeed HAC’s visibility as an internationally relevant role model, may be jeopardized by the infringement to the HAC’s independence with regard to its membership, decision-making and resources as a consequence of the draft higher education law. Any such development in matters of quality assurance may directly affect both society’s and students’ personal interests since international recognition of Hungarian degrees hinges on a reliable, and transparent, quality assurance system carried out by both Hungarian higher education institutions and the HAC.”¹⁸

2012/1/II. sz. MAB határozat (2012. január 27.)

„Az Országgyűlés 2011. december 23-án elfogadta a 2011. évi CCIV. törvényt a nemzeti felsőoktatásról. A törvényben a *minőség* kérdése – minden előzetes jelzésünk és óvásunk ellenére – perifériára került.

1. A *miniszter* nincs kötelezve *ágazati minőségpolitika* kialakítására és érvényesítésére, mivel kimaradt az előző törvények „*A felsőoktatás ágazati minőségfejlesztési rendszere*” c. fejezete.

2. Az *intézmények* számára a törvény nem ír elő minőségbiztosítási és fejlesztési kötelezettségeket és feladatokat. Ma már minden [fejlett] ország egyetemén, főiskoláján, így a hazaiak többségében is működik minőségbiztosítási rendszer. [ESG 1.1 sztemderd: Az *intézmény* rendelkezzen átfogó *minőségpolitikával* és ehhez kapcsolódó eljárásokkal, melyek képzési programjainak és az általa kiadott diplomáknak a minőségét garantálják.] Mindez az eddig kiépült és működő intézményi rendszerek leépülésével járhat. [Lásd később az USA ellenpéldáját. B. Gy.]

3. A MAB nem „független” szervezet (az előző törvényekben mindig így szerepelt, de az újból hiányzik ez a jelző, ahogy annak megvonását az őszi koncepció megindokolta). [ESG 3.6 sztemderd: Az ügynökség legyen *független*, azaz kizárólagosan felelős saját tevékenységéért.]”¹⁹

¹⁸ MAB.

¹⁹ Uo.

Részlet Achim Hopbach, az ENQA elnökének 2012. január 30-i leveléből:

“In the past years of the development of the European higher education Area (EHEA) the Hungarian higher education and quality assurance system had a good reputation in Europe; the quality assurance system earned very good marks in the latest Bologna Process Stocktaking Report. In this light it is not very encouraging to see that recent changes in Hungarian legal regulations may endanger the reputation and results achieved and may not be in complete harmony with the *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European higher education Area* (ESG) as the ultimate reference point for quality assurance in European higher education, which was adopted by Hungary, too.

Since you mentioned that additional legal regulations are yet to come I'd like to express my sincere hope that these regulations will bring an opportunity to remedy the points of concern listed above and that we can count on HAC membership and the substantial contributions its representatives to ENQA activities and projects in particular, and to international co-operation in quality assurance of higher education in general in the future, too.”²⁰

2013-ban esedékessé vált a MAB ENQA tagságának megújítása a szokásos értékelés (*review*) keretében, de az elnök leveléből nyilvánvaló volt, hogy ilyen jogi korlátok között erre aligha van reális esély. Ezért (nem ilyen indokkal, de láthatóan csak ilyen céllal) 2013 tavaszán néhány ponton kicsit módosították az Nftv-t. A 2. táblázat azt összegzi tömörítve, mi volt a törvényi helyzet lényege 18 éven keresztül, milyen lett az Nftv hatályba lépésével (2012. március 1.) és *mi módosult 2013 nyarán*.

2. táblázat: A MAB jogállása az Nftv előtt és után

A minőségügy 18 éves gyakorlatának főbb törvényi elemei	A 2011-es Nftv következményei, ill. a 2013. július 20-i módosítások
A kormány ... meghatározza a felsőoktatás minőségpolitikai követelményrendszerét.	– (nincs ágazati minőségpolitikáról szóló fejezet a törvényben)
A felsőoktatási intézmény Szabályzatában ... meghatározza minőségbiztosítási rendszerét.	– nem kötelező (csak indirekten ajánlott az intézményekben a minőségbiztosítás az ESG alapján, a MAB ezt vizsgálja)
A MAB jogi személy, a magyar felsőoktatást szolgáló független szakmai testület, titkársága teljes jogkörrel rendelkező költségvetési szerv.	A MAB a felsőoktatásban folyó képzés, tudományos kutatás, művészeti alkotótevékenység tudományos minőségének ellenőrzését, biztosítását és értékelését elősegítő (de nem akkreditáló, és függetlenségét csak jelzőjében visszakapó) országos szakértői testület, (amiben nincs hallgatói és munkáltatói képviselet).
A MAB működésének fedezetét az Országgyűlés az éves központi költségvetés keretében elkülönítetten biztosítja.	– (nincs a MAB működésének törvényben garantált fedezete)
A MAB-ba csak nem állami szerv(ezet)ek delegálnak tagokat 3 évre, az elnököt titkos szavazással a testület választja.	18 MAB tagból kilencet a miniszter delegál 6 évre, az elnököt is ő (nem a testület) választja ki (az MTA elnökével egyetértésben).

A minőségügy 18 éves gyakorlatának főbb törvényi elemei	A 2011-es Nftv következményei, ill. a 2013. július 20-i módosítások
A MAB tagjai csak a törvényben megnevezett indokolt esetekben hívhatók vissza.	A MAB tagjait a delegálók indoklás nélkül visszahívhatják (ami nyilván függőségi helyzet).
A MAB rendszeresen, de legalább nyolcévenként hitelesíti (akkreditálja) az egyes felsőoktatási intézményekben a képzés és a tudományos tevékenység minőségét.	– (nincs akkreditáció, sem 5, sem 8, sem X évenként) – Sem intézményakkreditáció, sem párhuzamos szakakkreditáció nincs a törvényben.
A MAB jóváhagyja a doktori iskolák létesítését, működését, határozata a minisztert is köti (forrás: a tudomány autonómiája az Alkotmányban).	A doktori iskolák véleményezési joga maradt, de a miniszter döntésében nincs kötve a MAB véleményéhez – szemben az Alaptörvénnyel.
A MAB véleményezi az egyetemi tanári pályázatokat.	A MAB véleményezi az egyetemi tanári pályázatokat. Ez az egyetlen változatlan (és közvetlen FOI-MAB kapcsolatot jelentő) elem.
A MAB véleményezi a doktori iskolákra és magára vonatkozó jogszabálytervezeteket.	Megszűnt a MAB jogszabályban rögzített véleményezési joga.
A MAB közvetlen kapcsolatban van az intézményekkel.	– (nincs tovább közvetlen FOI-MAB kapcsolat, minden az Oktatási Hivatalon keresztül megy) A törvénymódosításban elég hosszú leírásban megjelent (figyelmeztetésként?) az EMMI törvényességi felügyeleti jogköre a MAB fölött.

Az ENQA Board 2013 novemberében úgy döntött, a MAB nem kapja meg a sztenderd öt évre a teljes jogú tagságot, arra csak egy két év múlva esedékes újabb értékelés (review) sikere esetén lesz lehetősége. A „good reputation in Europe” értékelést a centralizáló etatizmus lehangoló minősítéssé változtatta. A több fontos kérdésben elmarasztaló döntés részletes indoklása és a korrigálási lehetőségek a MAB [honlapján](#) olvashatók. Ebből mindenkinek, elsősorban a törvényhozásnak és a minisztériumnak, de a MAB-nak és az intézményeknek is le kell vonni a tanulságokat és meg kell tenni a szükséges lépéseket – ha felsőoktatásunk minőségügyében továbbra is Európához akarunk tartozni. Más út a magyar diplomá(so)k érdekében aligha képzelhető el.

V. Új utak

Kissé ellentmondásos, de mégis azt kell írni Új utak címszó alatt, hogy a magyar felsőoktatás minőségügyében vissza kell térni a jól működő, folyamatosan finomított, fejlesztett – és természetesen továbbra is fejlesztendő – eredeti utakra. Vissza kell térnünk az európai útra. Ehhez „mindössze” annyi kell – ami persze nem kevés –, hogy a jogi keretek és a működés alapján megfeleljünk állami, intézményi és MAB szinten az ESG-ben rögzített sztenderdeknek. Ebben módszertanilag is segítenek az ESG sztenderdjei és irányelvei. Idézzük ennek szempontjait:

ESG: Európai sztenderdek és irányelvek

1. rész: Európai sztenderdek és irányelvek az intézmények *belső minőségbiztosítása* számára

- 1.1 Minőségpolitika, stratégia és minőségügyi eljárások
- 1.2 Programok indítása, követése és rendszeres belső értékelése
- 1.3 A hallgatók értékelése
- 1.4 Az oktatók minőségének biztosítása
- 1.5 Tanulástámogatás, erőforrások és hallgatói szolgáltatások
- 1.6 Belső információs rendszer
- 1.7 Nyilvánosság

Azaz: Minőségügyben mit kell tenni, és hogyan teszi azt az intézmény?

ESG 2. rész: Európai sztenderdek és irányelvek a felsőoktatás *külső minőségbiztosítása* számára

- 2.1 A belső minőségbiztosítási eljárások figyelembevétele (az 1. rész értékelési módja)
- 2.2 A külső minőségbiztosítási eljárások kialakítása
- 2.3 Döntési kritériumok
- 2.4 A folyamatok megfelelése a célnak
- 2.5 Értékelési jelentések
- 2.6 Követési eljárások
- 2.7 Értékelési ciklusok
- 2.8 Rendszerszintű elemzések

Azaz: Mit és milyen módon értékel az intézményben MAB?

ESG 3. rész: Európai sztenderdek a *külső minőségbiztosítási szervezetek* (ügynökségek) számára

- 3.1 A külső minőségbiztosítás folyamatai
- 3.2 Hivatalos státus
- 3.3 Tevékenység
- 3.4 Erőforrások
- 3.5 Küldetésnyilatkozat
- 3.6 Függetlenség
- 3.7 Az ügynökségek által alkalmazott külső minőségbiztosítási kritériumok és eljárások
- 3.8 Elszámoltathatóság

Azaz: Mik a MAB jogai, kötelességei és feltételei?

Nem feladata a jelen írásnak, hogy ennek részleteivel foglalkozzon, az Irányelvek rész megteszi azt. Ezzel együtt is tanulságos utalni az *Oxford University* – komolyan vett és végzett – belső minőségbiztosítási gyakorlatára. A nemzetközi egyetemi rangsorokból, a különböző toplistákból úgy tűnhet, nekik talán nem is lenne szükség ilyenre – és mégis teszik. Hisznek benne!

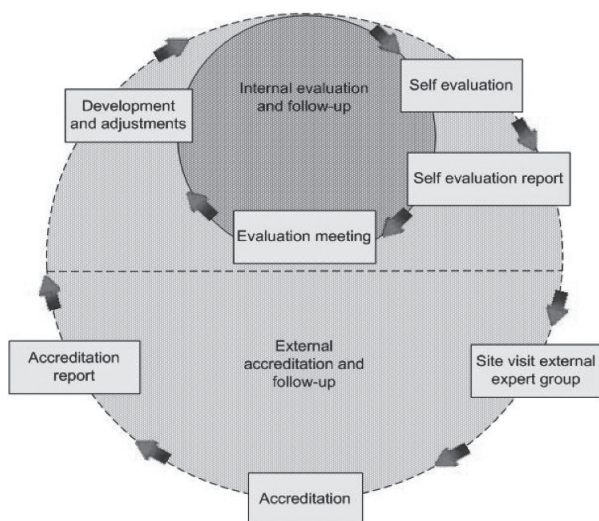
Oxford University, Education Committee²¹
QUALITY ASSURANCE HANDBOOK

...

- Course design, approval, monitoring and review
- Student feedback
- Student complaints and appeals
- External input
- Quality enhancement in learning and teaching
- Monitoring of teaching

Az alábbi folyamatábra pedig azt szemlélteti, hogyan fonódik össze a rendszeres (gyakoribb) belső és az ugyancsak rendszeres (de ritkább) külső minőségbiztosítás rendszere – az ESG szellemében.²²

1. ábra: Belső és külső minőségbiztosítási rendszerek az ESG szellemében



Az I. rész vázolta, miért alakult ki az akkreditáció az USA felsőoktatásában. A II. rész azt mutatta be, hogyan épült be felsőoktatásunkba, a IV. rész pedig azt, hogyan maradt ki a minőségügy a nemzeti felsőoktatási törvényből, jóllehet a törvényalkotás időszakában, 2011-ben a magyar Országgyűlés Oktatási Bizottsága írásos és szóbeli tájékoztatást kapott és tárgyalta is a MAB működéséről, a törvénykoncepcióhoz megfogalmazott javaslatairól. De ez sem (és más sem) vezetett a tör-

²¹ Oxford University.

²² European Society for Engineering Education.

vény előterjesztőjénél és a törvényhozónál az akkreditáció, a minőségbiztosítás el- vagy felismeréséhez és törvénybeli megtartásához.²³ Így csak utópia marad az – no nem csak ezért –, hogy legyen magyar a világ legjobb 200 egyeteme között. (Ma az 501–700. között tartunk.)

Az nyilván véletlen, hogy az amerikai Szenátus és a Képviselőház bizottságai éppen a tanulmány írásakor, 2013 őszén, tárgyalnak a felsőoktatási törvényről,²⁴ de az nem véletlen, hogy milyen egyértelműen mutatkozik meg ennek során is az akkreditáció, a minőségbiztosítása jelentősége – ott. Témánk szempontjából feltétlenül érdemes – úgy vélem példaként is – két dolgot kiemelni. A bizottsági tárgyalásokban az *akkreditáció*, az állami engedélyezés és a szövetségi jogosultság (*accreditation, state authorization and federal eligibility*) „triád”-ja kapott hangsúlyt. Ennek a három összefüggő „triád”-feltételnek kell megfeleljenek az intézmények, hogy maguk és hallgatóik szövetségi anyagi támogatást (és társadalmi elismerést) kapjanak. „Az amerikai egyetemek/főiskolák és a minőségbiztosítás rendszer, ami ezeket támogatja, a felsőoktatás zászlóshajói a világban. Az USA akkreditációs rendszere a minőségbiztosítás arany sztenderdje. Ez biztosítja, együtt a »triád« állami és szövetségi elemeivel a rendszer integritását, az akadémiai »vállalkozás« folyamatos fejlődését, ad a hallgatóknak és a családoknak információt...”²⁵

A másik, a már kommentárt sem igénylő törvénykezési megközelítés: „We have to do this together or it wouldn't work.”

Ha az akkreditáció kezdetén alapul vettük a tengerentúli gyakorlatot, minden bizonnyal most is nagyon indokolt lenne és hasznunkra válna ezt tenni – Európában és itthon is.²⁶

VI. Mérleg

Felsőoktatásunk minőségügyének mérlege ebben a ciklusban kedvezőtlenebb a – tételesen most nem részletezett – korábbiaknál. Eddig előrement, most megtorpant, de még nem roppant meg. Rossz útra vitték, most együtt²⁷ kell keresnünk a kiutat. Nem nehéz megtalálni, a korszerű – európai és amerikai – utak ismertek és azért (is) vannak, hogy mi is haladhassunk rajtuk.

- Ma a *minisztérium* gyakran beszél a minőségről, de érdemi előrelépést – önként – *alig tesz* minőségügyben. Bízunk benne, hogy egyszer újra gondolják a minőség ügyét és támogatását.

23 Ausztriában és Romániában a közelmúlt éveiben külön törvények születtek a (felső)oktatás minőségügyéről.

24 [Council for Higher Education Accreditation](#).

25 Susan D. Phillips [szenátusi meghallgatása](#).

26 Ezért is van nagy jelentősége annak, hogy az amerikai *National Committee on Foreign Medical Education and Accreditation* (NCFMEA) 1997, 2003 és 2011-ben is megfelelőnek, az ottanival kompatibilisnek minősítette a MAB tevékenységét a magyar orvostképzés akkreditációjában, így az itt tanuló amerikai állampolgárok jogosultak szövetségi támogatásra.

27 „együtt”: vö. *“We have to do this together or it wouldn't work.”*

- Az *intézmények* többsége *formálisan lépeget*, némelyike érdemben lép, szervezetük és szabályzataik vannak, a MAB pozitív (kényszer)hatással van rájuk. Hinniük és tenniük kell(ene) a minőségfejlesztésben – bár látni kell, az évek óta romló külső feltételek egyre kevésbé kedveznek ennek.
- A *MAB* – önálló kezdeményezési jogát formálisan veszelve, közegétől részben izoláltan, csökkent hatáskörrel és redukált függetlenséggel, nagyon bizonytalan anyagi háttérrel – ezért kissé megdöccenve, de ethoszát reméljük fel nem adva, *megy* az úton. Van hozzá stratégiája.²⁸

Nem kétséges, a három szereplő csak együttesen és csak akkor tud eredményesen haladni a minőség útján egy hatékony hazai minőségkultúra felé, ha van közös akaratum, hitük – és pénzük – hozzá. Egyik nélkül sincs jó minőség!

BAZSA GYÖRGY

Melléklet

M1. táblázat: A MAB tevékenységének adatai ebben a Mérleg-ciklusban

	Az adott évben lezárt ügyek				Támogatási arány (%)				Nem támogatási arány (%)			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Véleményezési ügy												
Alapszak létesítés	10	3	5	3	10	67	80	34	90	33	20	66
Alapszak indítás	68	50	44	32	46	67	39	32	54	33	61	68
Mesterszak létesítés	25	25	14	10	48	72	57	20	52	28	43	80
Mesterszak indítás	130	100	84	54	66	53	58	58	33	47	42	42
Doktori iskola létesítés	3	6	4	5	66	17	75	60	33	83	25	20
Egyetemi tanári pályázat	145	138	120	107	71	71	73	75	29	29	27	25
Felsőoktatási szakképzés indítása	-	-	-	240	-	-	-	53	-	-	-	47
További tevékenységek:												
Ügytípus	2010	2011	2012									
Szakmonitorozás (alap- és mesterszakok)	15	12	11									
Intézményakkreditáció (int. + karok száma)	28	27	42									
Párhuzamos szakakkreditáció (képzések száma)	29	71	35									
Felülvizsgálati ügyek (döntések száma)	47	35	17 + 16									

28 MAB.